

# Crisi e innovazione istituzionale. Le riforme dei governi locali in Italia e Spagna<sup>1</sup>

*Silvia Bolgherini*

*The outbreak of the global crisis in 2007-2008 marked a critical juncture both internationally and domestically for most western countries. Economic crises often have an impact on institutional structures and in fact the current crisis prompted national governments to introduce reforms. Italy and Spain have both been dramatically affected by the global crisis, although with different intensity, features and reactions. Both countries introduces territorial reforms due to deeply modify the institutional structure of the relevant local government. In this contribution it will be argued that territorial reforms were already on the national agendas and the global crisis accelerated their (re)start; that Italy and Spain chose different path for reform although starting from the same exogenous context and having the same final aim; finally, that some crucial aspects concerning inter-institutional relations, which should have been addressed by the reforms, risk to remain unattended also after the reforms.*

La crisi globale ha segnato una giuntura critica in molti paesi occidentali, oltre che a livello internazionale. Crisi di questo tipo hanno sempre un impatto sulle strutture istituzionali e anche quella tuttora in atto non è stata da meno, inducendo i governi nazionali a varare una serie di riforme. Italia e Spagna sono state investite in modo drammatico da questa crisi, anche se con intensità e modalità diverse. Ma in entrambe si è dato vita a riforme territoriali destinate a modificare l'assetto istituzionale del governo locale di questi paesi. In questo saggio si sosterrà che le riforme territoriali sono state rilanciate, anche se non direttamente causate, dalla crisi; che Italia e Spagna hanno scelto percorsi diversi nella riorganizzazione dei propri enti locali anche se mosse da contingenze (e intenti) simili; infine, che in entrambi i casi si è trattato di un processo di policy intermittente e sconnesso e che alcune questioni cruciali riguardanti i rapporti tra i vari enti locali, che le riforme dovevano/volevano affrontare, rimangono ancora irrisolte.

<sup>1</sup> Gran parte delle riflessioni presentate in queste pagine sono estrapolate da Bolgherini (2015a) in cui si approfondiscono i temi qui trattati e, nel primo paragrafo, da Bolgherini (2015b).

### 1. Crisi globale e riforme istituzionali nazionali

La crisi globale del 2007-2008, che ha cominciato a farsi sentire in modo evidente in Europa soprattutto dal 2009, è stata un vero e proprio momento di svolta, sia a livello internazionale e comunitario, sia anche all'interno di ciascun paese. Italia e Spagna sono state entrambe drammaticamente colpite da questa crisi, anche se con intensità diverse e con modalità di reazione differenti (Jones 2012; Armingeon 2012).

Le crisi economiche spesso hanno un impatto sulle strutture istituzionali e quanto più grave è la crisi, tanto più è probabile che sia profondo il suo impatto. Queste relazioni tra crisi e loro effetti sul sistema politico-istituzionale sono state discusse già all'epoca degli studi sullo sviluppo politico (Robinson 1968), ma sono tornate a essere al centro dell'attenzione in tempi recenti. Nel caso della Grande crisi, come da più parti viene ormai definita la recessione globale di questi anni, l'impatto istituzionale è certamente di notevole magnitudo: sia a livello comunitario che a livello nazionale sono state infatti varate importanti riforme strutturali. Per meglio dire, la crisi ha indotto, sia direttamente sia indirettamente, una serie di riforme strutturali.

Tra le riforme direttamente stimulate dalla crisi possono essere annoverate quelle varate a livello comunitario. L'Unione Europea (UE) è infatti intervenuta direttamente con una serie di misure che sono state imposte di fatto agli stati membri soprattutto nel biennio 2010-2011, per rispondere in modo rapido e efficace agli effetti della crisi globale e, in particolare, per reagire alla crisi dell'Eurozona che ne è conseguita. Questa reazione immediata di causa-effetto tra crisi e riforme strutturali, ha portato sia all'affermazione dell'*austerity* come discorso dominante, sia a una nuova architettura di governance comunitaria (Kamkhaji e Radaelli 2013; Ripp 2013). Quest'ultima prevede una serie di strumenti che sono stati recepiti e implementati nei singoli stati membri: dall'EuroPlus Pact e il Sixpack, all'approvazione del *fiscal compact* e ai conseguenti emendamenti costituzionali necessari per introdurre il principio del pareggio di bilancio in Costituzione, fino alle misure di *spending review* e di controllo del bilancio che ogni stato ha dovuto prevedere al proprio interno (Dinan 2012; Dickmann 2013). Queste misure, pur di ovvia natura economico-finanziaria, hanno però avuto di fatto significativi effetti strutturali ben al di là di quelli puramente di bilancio. Le misure di austerità e di contenimento della spesa hanno infatti innescato una serie di conseguenze funzionali e organizzative, e quindi istituzionali, di non poco conto che hanno significativamente modificato l'assetto dei governi locali (Bolgherini 2015b).

Non solo, ma la crisi ha indotto riforme strutturali anche in modo indiretto. Riforme, questa volta, di natura chiaramente istituzionale. Alcune di queste, come quelle territoriali, erano già da tempo nelle agende dei governi

nazionali e la crisi globale non ha fatto altro che accelerare la loro (ri)partenza (Irujo 2012; IdF 2011, 2012). In altre parole la crisi, avendo ulteriormente aggravato i problemi già esistenti dei governi locali, ha fatto da cassa di risonanza agli stessi, fungendo di conseguenza anche come miccia o acceleratore delle riforme.

Di solito le riforme territoriali vengono intraprese o quando i governi locali non riescono a fornire servizi pubblici efficienti (Wollmann 2008) o quando il grado di frammentazione municipale è estremamente alto (Swianiewicz 2010). L'Italia e la Spagna potrebbero essere casi esemplari da questo punto di vista, se si guarda alla percentuale di piccoli comuni – e quindi, appunto, alla frammentazione municipale – in questi due paesi: in Italia i piccoli comuni sotto i 5mila abitanti ammontano al 70,4% di tutti comuni, mentre in Spagna sono addirittura l'83,8%<sup>2</sup>. Tuttavia riforme strutturali come quelle territoriali di solito non vengono tentate in periodi di crisi (Pola 2010; Peters et al. 2011), dal momento che si tratta di riforme molto costose e poco convenienti dal punto di vista politico. E invece in entrambi i paesi si è aperta una finestra di opportunità per questo tipo di riforme proprio negli anni della crisi.

Quest'ultima ha innescato una serie di sofferenze e disagi sociali che hanno a loro volta incrementato il livello di richieste da parte dei cittadini nei confronti dei governi. La necessità dell'intervento pubblico si è resa più forte, e i tempi rapidi imposti dalla gravità della recessione hanno posto ancor più sotto pressione i governi locali. Inoltre, la repentina quanto drastica (ulteriore) riduzione delle risorse a disposizione ha aggravato enormemente la situazione dei bilanci degli enti locali nell'assetto complessivo delle autonomie. La crisi ha poi amplificato il problema dimensionale: se già l'ampiezza dei territori di riferimento era questione delicata, adesso è evidente che l'eccessiva frammentazione dei soggetti politico-amministrativi di riferimento diventa un ostacolo nell'affrontare la crisi stessa. Trasformazioni anche profonde nel numero, nell'estensione e nel tipo di autorità locali, sono quindi diventate oggetto di discussione in molti paesi europei (Moreno 2012: 16).

Nel complesso quindi, tutte le misure indotte dalla crisi, sia direttamente che indirettamente, hanno avuto profondi effetti strutturali sui governi locali e, di conseguenza, sulle relazioni centro-periferia. Rispetto a queste ultime, come è noto Italia e Spagna condividono una matrice comune sia rispetto alla tradizione statuale storica, che in entrambi i casi risale all'epoca napoleonica (Page e Goldsmith 1987; Loughlin et al. 2010), sia rispetto ai rapporti inter-istituzionali e alle modalità di allocazione di potere (Hesse and Sharpe

<sup>2</sup> Dati al censimento 2011: Anci/Istat per l'Italia, Istituto Nazionale di Statistica (INE) per la Spagna.

1991; Bennett 1993; Denters and Rose 2005), sia infine rispetto al sistema di relazioni clientelari (Goldsmith 1992). Ma soprattutto appartengono entrambe ai paesi caratterizzati dal localismo politico (Page 1991), ossia quelli in cui il livello locale ha un ampio margine di manovra e un accesso diretto al livello decisionale nazionale quando sono in ballo questioni che riguardano le realtà locali.

Le riforme varate hanno inciso profondamente proprio su questi assetti consolidati, modificando la distribuzione del potere tra gli attori e tra i vari livelli di governo.

Le crisi, come è noto, possono rappresentare anche delle importanti finestre di opportunità. Nel caso della crisi globale attualmente in corso, sembra essere stato effettivamente così. Per molti paesi europei, tra cui Italia e Spagna, e per i rispettivi governi locali, l'intreccio tra esigenze economico-finanziarie, rese improcrastinabili dalla crisi, e esigenze istituzionali per far fronte alle sfide che grava(va)no sulle autonomie locali, ha costituito l'occasione per provare a varare riforme strutturali di ampio respiro. In questa prospettiva, gli anni della crisi globale potrebbero costituire una vera e propria giuntura critica, oltre che un momento di rottura o di cambiamento. Se è vero che soltanto tra molti anni saremo in grado di valutare se questo periodo ha davvero costituito una giuntura critica, è altrettanto vero che le condizioni di contesto sembrano favorevoli a che la traiettoria su cui la crisi ha portato gli assetti istituzionali, internazionale, comunitario e dei singoli paesi – ovvero quella dell'*austerità* e delle riforme che, ispirandosi a essa, hanno modificato gli assetti centro-periferia – resti davvero difficile da scardinare per lungo tempo.

## 2. Tra Comuni e Regioni: le riforme degli enti intermedi

L'alto livello di frammentazione municipale presente sia in Italia che in Spagna e a cui abbiamo accennato poc'anzi, farebbe supporre che le riforme dei governi locali recentemente varate nei due paesi si siano concentrate su questo aspetto. In realtà, in entrambi i casi, sono stati gli enti intermedi a essere maggiormente interessati dalle recenti novità normative. Il livello intermedio è quello compreso tra comune e regione: si tratta quindi di enti come province, unioni di comuni, città metropolitane e associazioni intercomunali di varia natura (consorzi, ambiti, ecc.). Le trasformazioni più importanti, come vedremo, hanno riguardato soprattutto le province e le unioni di comuni, e in parte le città metropolitane. Le province sono enti di lunga tradizione sia in Italia che in Spagna e risalgono, rispettivamente, alla tradizione unitaria (e in certe zone del paese anche pre-unitaria) (D'Amico 2014; Spalla e Dossena 2009), e ai primi decenni del XIX secolo (Coscolluela 2012).

Le unioni di comuni invece sono una forma stabile e fortemente istituzionalizzata di cooperazione intercomunale. In Italia furono introdotte con la L. 142/1990 ma hanno iniziato a essere veramente utilizzate soltanto nei primi anni 2000 (Baldi e Xilo 2012); dallo scoppio della crisi in poi, e dai primi provvedimenti normativi varati che hanno riguardato la questione territoriale, le unioni di comuni in Italia stanno vivendo una fase di grande espansione, sia in termini numerici che di potere politico. In Spagna le unioni di comuni<sup>3</sup>, dette Mancomunidades, risalgono all'epoca medievale ma in era contemporanea hanno avuto il loro pieno sviluppo negli anni '80 del secolo scorso, mentre hanno esperito una fase di stallo proprio negli anni precedenti alle riforme.

Andiamo ora a vedere come le riforme spronate dalla crisi hanno modificato gli assetti istituzionali dei governi locali nei due paesi, presentando le maggiori trasformazioni che queste hanno comportato.

### *Italia: sei anni di "riforme"*

Fatta eccezione per la creazione delle regioni, l'assetto istituzionale italiano è rimasto immutato dall'Unità d'Italia fino agli anni '90, quando invece l'Italia si è mossa, insieme alla gran parte dei paesi occidentali, sulla scia del decentramento. In quegli anni gli enti locali e substatali (le regioni *in primis*) sono stati grandemente rafforzati e hanno vissuto una fase di grande rilievo nelle dinamiche intergovernative. È la fase del quasi-federalismo italiano (Lippi 2011), anche se non si è trattato di un processo lineare e senza battute di arresto o addirittura inversioni di tendenza (Bolgherini 2014c). Il tema di una riforma organica del governo locale, delle relazioni intergovernative e delle funzioni fondamentali degli enti locali era già emersa con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione ma tale riforma non è mai stata realizzata. Gli anni della crisi hanno invece portato una nuova scossa in questa direzione. Tra il 2008 e il 2014 si sono susseguiti numerosi provvedimenti legislativi che hanno modificato profondamente l'assetto del governo locale italiano. Vediamoli, partendo dalle province.

Le province negli ultimi anni hanno catalizzato lo scontento nei confronti della politica e della classe politica in generale. Una serie di tentativi di riforma territoriale e istituzionale, tutti orientati a ridurre il numero o addirittura a prevederne l'abolizione, ha perciò preso avvio. Nel 2011 dopo che la Banca centrale europea (Bce) aveva apertamente suggerito al governo italiano di

<sup>3</sup> Esistono due forme principali di unioni di comuni: le comarche e le Mancomunidades. Sono queste ultime che sono state interessate dai processi di riforma istituzionale di cui trattiamo qui.

mettere in atto una serie di azioni mirate a abolire o accorpate alcuni livelli amministrativi intermedi, le province hanno subito un «attacco finale» (Baccetti 2014: 310). I vari governi che si sono succeduti (Berlusconi IV, Monti, Letta e infine Renzi) hanno a più riprese affrontato il tema della revisione, se non addirittura della soppressione, delle province ma il punto di arrivo è stato l'approvazione della Legge 56/2014, detta legge Delrio, la cui intenzione è quella di perseguire l'obiettivo di «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni» a cui si accompagna un livello di area vasta rappresentato dalla città metropolitane.

Come sono cambiate le province con la Legge Delrio? Anzitutto l'ente provinciale è diventato di secondo grado, quindi non più eletto direttamente dai cittadini. Ma sono cambiati anche i suoi organi: la giunta viene soppressa e restano solo il consiglio, il presidente e l'assemblea dei sindaci. Il nuovo consiglio, che sostituisce quello eletto direttamente e dura in carica due anni, è ora composto dal presidente e da un massimo di sedici membri, eletti tra i sindaci e i consiglieri comunali dei comuni della provincia con più di 15.000 abitanti o facenti parte di unioni di comuni con più di 10.000 abitanti<sup>4</sup>. Il presidente, eleggibile tra i sindaci dei comuni della provincia, è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali della medesima per quattro anni. L'assemblea dei sindaci, composta da tutti i sindaci dei comuni appartenenti alla provincia e quindi soggetta a un ricambio naturale alla scadenza dei rispettivi mandati, approva lo statuto e ha poteri propositivi, consultivi e di controllo. Anche riguardo alle competenze ci sono stati sostanziali cambiamenti. Le revisioni degli ultimi anni hanno indebolito le competenze delle province, riducendole di fatto a enti con sole funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni e limitate funzioni di gestione (Salvato 2014, Baccetti 2014) e quindi non più qualificabili come enti a fini generali.

Una strada completamente diversa ha segnato invece il destino delle unioni di comuni, che sono state fortemente incentivate: sono infatti rimaste l'unica forma di intermunicipalità strutturata a essere ancora esplicitamente sostenuta, anche finanziariamente<sup>5</sup> ed è stata prevista, per i piccoli comuni

<sup>4</sup> Dieci consiglieri (art. 67) nelle province con popolazione fino a 300mila abitanti, 12 in quelle tra 300 e 700mila e 16 in quelle con popolazione oltre i 700mila abitanti.

<sup>5</sup> La legge finanziaria del 2008 ha imposto alle regioni la revisione delle rispettive comunità montane con la conseguenza della riduzione del loro numero e la loro frequente trasformazione in unioni di comuni montani. Le comunità montane sono state ridotte in numero, hanno perso qualsiasi tipo di finanziamento statale e dunque, in molti casi, si stanno trasformando in unioni di comuni montane. D'altra parte anche i consorzi di funzioni, altra forma "classica" di cooperazione intermunicipale, sono stati aboliti.

sotto i 5mila abitanti, la gestione associata obbligatoria attraverso un'unione (o una convenzione), per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Anche in questo caso si sono susseguiti vari provvedimenti nel corso del tempo, spesso accavallati tra loro, con pesanti effetti di *stop and go* per gli enti locali. L'ultima tappa, anche per le unioni di comuni, è rappresentata, per ora, dalla legge Delrio, la L. 56/2014. Questo provvedimento, oltre alla già vista ridefinizione del ruolo e della natura delle province, impone l'unione di comuni come unica forma di intermunicipalità ammessa per la gestione associata delle funzioni fondamentali entro cinque anni dall'entrata in vigore della medesima e quindi ne potenzia il ruolo all'interno dell'arena di livello intermedio. Dal punto di vista degli organi e della loro legittimazione, la situazione resta immutata: si tratta di enti di secondo grado il cui organo più importante è quello collegiale della giunta, composta dai sindaci (e talvolta da qualche assessore o consigliere, a seconda degli statuti) dei comuni membri. Inoltre, dal punto di vista delle funzioni, le recenti riforme introdotte hanno trasformato quello che prima era, dal punto di vista giuridico, un conferimento volontario di funzioni e servizi da parte dei comuni (che però restavano titolari degli stessi e dunque co-gestivano le funzioni stesse), in un vero e proprio trasferimento, ossia nel «dover gestire, in modo autonomo ed esclusivo, le ... funzioni nella loro interezza» (Jorio 2013: 5) ossia quelle funzioni fondamentali dei comuni (e servizi connessi) obbligatoriamente trasferite alle unioni stesse. L'obbligo di gestione associata di funzioni e servizi per i piccoli comuni attraverso le unioni rende sicuramente questi enti una chiave di volta nel nuovo assetto territoriale che sta prendendo forma in Italia.

### *Spagna: la Legge 27/2013*

Di una riforma del governo locale si è parlato in Spagna per decenni. La necessità di affrontare le incertezze competenziali e le sovrapposizioni funzionali tra le diverse autorità territoriali era molto sentita e riguardava in modo particolare gli enti intermedi (province, unioni e comarche) (Arenilla 2014: 21). Ma negli ultimi anni, proprio a seguito della crisi, una nuova ondata di riforma verso una revisione della mappa locale ha preso avvio.

A partire dal 2010, infatti, una serie di proposte di legge di riordino territoriale sono state avviate, ma, dopo una serie di intoppi, un primo slancio decisivo si è avuto con la vittoria elettorale del Partito popolare (Pp) nel 2011. Il Pp ha impostato il dibattito sulla riforma del governo locale partendo dalla propria posizione in campagna elettorale, ovvero dall'abolizione totale delle mancomunidades. Queste sarebbero state sostituite, nelle conurbazioni e nelle grandi cinture delle maggiori città, dalle aree metropolitane, e, nelle altre zone, dalla provincia in quanto ente di supporto sussidiario ai comuni.

Se negli anni precedenti il dibattito sulla riforma del governo locale aveva riguardato soprattutto il livello comunale, adesso l'orientamento diventava invece quello di sopprimere uno degli enti intermedi tra comuni e regione. Dopo un'altra serie di frenate e avanzamenti durante il 2012, nel corso del 2013 si è avuto l'avvio definitivo dell'iter legislativo della riforma. Ma con presupposti di partenza ben diversi da quelli iniziali: da un'ipotesi drastica di totale abolizione delle forme intercomunali, il governo proponeva una loro abolizione selettiva, eliminando quelle di facciata, costose e non operative, e invece lasciando in vita quelle che effettivamente rispondessero a determinati criteri di efficienza e disciplina di bilancio. Allo stesso tempo continuava a apparire chiara la volontà di rafforzare le province e il loro ruolo sussidiario e coordinatore nei confronti degli altri enti locali. L'approvazione finale della riforma del governo locale ha avuto luogo nel dicembre seguente, dopo una serie di altre modifiche che ne hanno ulteriormente attenuato i contenuti, con il testo finale della L. 27/2013 (*Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local - Lrsal*).

Vediamo i punti essenziali della riforma che, nonostante tutto, modifica in modo significativo, dopo quasi trent'anni, la L. 7/1985, ovvero la legge che costituisce l'ossatura centrale della disciplina del governo locale in Spagna. In primo luogo, si ha una sistematizzazione delle attribuzioni di competenze tra gli enti locali secondo il principio di «una competenza, un'amministrazione». Da questo punto di vista l'intervento maggiore è stato quello di ridurre notevolmente le competenze proprie comunali, controbilanciata da un maggior ruolo di coordinamento e controllo degli enti intermedi, in particolare delle province, il cui ruolo viene potenziato. Le province devono coordinare i servizi obbligatori dei comuni (e non assumerne direttamente le competenze). La L. 27/2013 prevede infatti che le province coordinino l'erogazione dei servizi obbligatori (rifiuti, fornitura e depurazione dell'acqua, illuminazione pubblica, manutenzione delle strade e collegamento viario tra i nuclei urbani) per i comuni sotto i 20mila abitanti. Prevede inoltre che svolgano attività di supervisione e controllo dei costi comunali per l'erogazione dei servizi<sup>6</sup>.

Dal punto di vista delle unioni di comuni, invece, il testo definitivo lascia praticamente inalterata la loro disciplina, contrariamente alle intenzioni iniziali. L'unico vincolo imposto alle unioni è quello di adeguare i propri statuti

<sup>6</sup> Quando il costo effettivo di questi servizi sia ritenuto eccessivo, la provincia propone al Ministero, di concerto coi comuni, di coordinarli lei stessa o di affidarli a un'unione di comuni. I comuni possono anche continuare a gestire il servizio da soli se in grado di dimostrare costi effettivi inferiori a quelli proposti dalla provincia. Si ha dunque una valutazione concertata del costo effettivo dei servizi e l'eventuale assunzione del coordinamento da parte delle province o delle unioni di tali servizi se si ritiene che ciò comporti risparmio.



in modo preciso al nuovo testo normativo. Ciò implica tuttavia conseguenze molto più sostanziali di quelle che si possono immaginare a prima vista: la legge esplicita infatti che le unioni devono avere competenze esclusivamente per realizzare opere o prestazioni necessarie perché i comuni assolvano alle loro competenze o possano prestare i servizi a loro assegnati dalla legge. E invece molte mancomunidades sono state create per alimentare lo sviluppo economico, la promozione del turismo e del territorio o per gestire i servizi sociali (Bolgherini 2014b), vale a dire servizi facoltativi e non obbligatori: queste unioni, insieme a quelle con finalità generiche, sotto il cui ombrello potevano ricadere funzioni di ogni tipo, dovranno pertanto essere smantellate (Lucas 2014: 188).

In sintesi con la nuova legge le unioni di comuni vengono sottoposte a un regime più restrittivo ma certamente molto più blando di quello che era nello spirito originario della riforma; i piccoli comuni sono spinti a fondersi e le province vengono rafforzate anche se in misura minore rispetto al progetto iniziale (Medina 2014; Santamaria 2014).

Dopo l'approvazione della legge, tuttavia, il dibattito è rimasto molto acceso: è stato interpellato il Consiglio di Stato dopo che già si era espresso in materia e dunque la partita della riforma del governo locale spagnolo è ancora molto aperta.

### 3. *Gemelli diversi: obiettivi comuni ma percorsi differenti*

Alla luce della panoramica appena fatta sulle recenti riforme istituzionali e territoriali che hanno riguardato i governi locali in Italia e Spagna, possiamo affermare che, pur mossi da contingenze e intenti simili (la crisi e l'*austerità* e quindi il contenimento della spesa attraverso una razionalizzazione funzionale e territoriale), i due paesi hanno scelto percorsi diversi nella riorganizzazione dei propri enti locali. Ma in entrambi i casi i rapporti tra enti locali, le loro rispettive posizioni di forza, se non addirittura le loro caratteristiche costitutive, sono profondamente mutati.

L'Italia ha scelto di promuovere le unioni di comuni e di penalizzare le province, la Spagna ha invece intrapreso la strada opposta ovvero rafforzare le province e minimizzare le unioni di comuni. Rispetto invece ai piccoli comuni – quelli che maggiormente risentono delle pressioni di bilancio e della morsa della crisi, e che anche prima della stessa crisi erano quegli enti che spesso accusavano deficit di risorse in senso ampio (dalle finanze al personale all'*expertise*) – è interessante notare come in entrambi i casi il problema della frammentazione municipale, e dunque le disfunzioni operative che spesso si accompagnano alla dimensione ridotta dei comuni, sia stato affrontato su un doppio binario.

Da un lato si è scelto di non procedere a riforme territoriali di grande impatto attraverso, ad esempio, accorpamenti forzati di comuni contigui. Dall'altro lato, però, si è tentato di promuovere in modo molto spinto sia le fusioni che gli enti intermedi. Si è dunque proceduto a spingere per le fusioni di comuni (peraltro in Spagna si tratta della prima volta che una legge si orienta esplicitamente in questa direzione) attraverso una serie di incentivi diretti e indiretti, ma anche a dare un ruolo di coordinamento e di assistenza nei confronti dei piccoli comuni agli enti intermedi sovracomunali, rispettivamente le unioni in Italia e le province in Spagna. In un certo senso si è utilizzato un approccio *soft* (Wollmann 2010), adoperato peraltro anche in altri paesi europei tra cui la ex Germania est negli anni '90.

Ad ogni modo per i comuni di piccole dimensioni, la gestione di funzioni e servizi dovrà comunque avvenire in modo associato, o attraverso le unioni (in Italia) o attraverso le province (in Spagna). In Spagna, a differenza dell'Italia, è possibile non associarsi se si dimostra di poter fornire i servizi fondamentali a costi ritenuti conformi. In Italia la gestione associata è obbligatoria ma solo sotto i 5mila abitanti, ciò significa che comuni poco sopra soglia possono scegliere di rimanere «indipendenti». In tutti e due i paesi non è irragionevole aspettarsi – vista la tradizione di municipalismo che caratterizza storicamente i due paesi – che in una fase iniziale dopo l'approvazione della rispettiva riforma, gran parte dei comuni, se non obbligati per legge, tenda comunque a mantenere lo status precedente. Ma questi comuni restii, soprattutto se di poco sopra soglia, potrebbero veder peggiorare ancor più il loro livello di sostenibilità istituzionale (Lanzalaco 2009, Bolgherini 2015a). I comuni che non si associano manterrebbero infatti la responsabilità completa delle funzioni attribuite. Ma ciò implicherebbe il protrarsi, se già presente, dell'eventuale deficit funzionale, in termini di risorse finanziarie e di *expertise*, con evidenti ripercussioni sulla capacità di questi comuni di mantenere le loro proprie risorse e essere indipendenti da attori esterni. Per queste ragioni anche la capacità di mantenersi nel tempo di questi comuni verrebbe sempre più messa in pericolo. In altre parole, anche per i comuni sopra soglia ma di dimensioni comunque ridotte e/o con già presenti problemi di sostenibilità istituzionale, la partita dell'intercomunalità (o del suo rifiuto) potrebbe essere davvero decisiva per le loro prospettive future. Se questo è vero, allora l'effetto di lungo termine delle riforme considerate potrebbe essere quello di un domino, di un progressivo andamento a cascata che spingerebbe anche i comuni di medio-piccole dimensioni a associarsi in una forma o nell'altra.

Invece, riguardo gli enti intermedi si è visto che per le province in Italia le misure degli ultimi anni ne hanno radicalmente cambiato la natura, trasformandole in enti di secondo grado a legittimazione indiretta e confinandone le

competenze a enti di coordinamento. L'intenzione di fondo sembra quella di ridurre le province a un ente con mere funzioni sussidiarie nei confronti dei comuni invece che mantenerle come un effettivo livello di governo. In Spagna invece la nuova legge prevede un certo rafforzamento dei governi provinciali e le loro competenze sono formalmente aumentate, mentre non vengono toccate le modalità di elezione degli organi provinciali. Per le unioni di comuni, al contrario, le nuove disposizioni italiane hanno rafforzato e promosso le unioni di comuni, mentre in Spagna la riforma era addirittura partita, nella sua prima versione, con un'abolizione totale delle unioni (*mancomunidades*), posizione che è andata poi mitigandosi fino alla legge 27/2013 che le mantiene, pur malvolentieri, come enti intermedi.

Dall'esposizione fatta sin qui si evince che, a prescindere dai percorsi diversi intraprese dai due paesi per raggiungere gli stessi obiettivi di razionalizzazione territoriale e di contenimento della spesa, l'impatto di queste riforme sul sistema di governo locale di entrambi i paesi potrebbe essere veramente duraturo, dal momento che sono proprio i rapporti di forza tra i vari enti locali a essere stati trasformati. Anche se è pur sempre vero che l'implementazione di queste riforme è appena all'inizio e alcune fasi del processo di policy sono tutt'altro che concluse.

#### 4. *Un policy-making sconnesso e alcune questioni irrisolte*

Se per le ragioni che abbiamo esposto poc'anzi è ragionevole affermare che Italia e Spagna hanno varato le riforme istituzionali dei governi locali entrambi sotto la spinta della crisi che ha "imposto" all'agenda nazionale questo tema, e che lo hanno fatto seguendo due percorsi diversi, è altrettanto vero che un primo bilancio di entrambe le riforme riporta i due casi nazionali in sintonia. Nel senso che, in entrambi i casi, alcune questioni cruciali riguardanti i rapporti tra i vari enti locali, che le riforme dovevano/volevano affrontare, rischiano di rimanere ancora irrisolte.

In entrambi i casi, infatti, si è trattato di processi di policy-making caratterizzati da un susseguirsi di slanci e di battute di arresto ma, soprattutto, da un affastellarsi di provvedimenti e di modifiche che si sono rincorsi tra loro, che sono stati varati in un clima di fretta e pressione e che sono sovente andati anche in contraddizione tra loro in un processo di policy sconnesso e incerto. Nel complesso le recenti riforme del governo locale in Italia e Spagna presentano infatti il carattere sconnesso e soprattutto l'intreccio tra mezzi e fini tipici del *muddling through* incrementale teorizzato da Lindblom (1959).

In tema di riassetto territoriale l'Italia, nel corso della sua storia istituzionale, ha sempre proceduto con andamento sincopato (Capano 2000; 2003;

Baldini e Baldi 2014), attraverso riforme preterintenzionali (Diamanti 2008) o addirittura effetti di disordine mascherati da tentativi di riordino (Lippi 2014). Il caso delle riforme istituzionali dei governi locali indotte dalla crisi non ha fatto certo eccezione. Tra il 2010 e il 2014 si è rincorsa una serie quasi ininterrotta di provvedimenti sul tema del riordino, spesso incrementali ma talvolta anche contraddittori.

Il processo di policy della L. 27/2013 spagnola è stato forse meno plateale da questo punto di vista, ma comunque anch'esso piuttosto sconnesso: una serie di passi avanti e retromarcie che hanno tentato ogni volta di operare adattamenti parziali sui rispettivi nuovi ruoli delle province e delle *mancomunidades*, fino alla versione finale che riduce considerevolmente la magnitudo dell'obiettivo iniziale.

In entrambi i casi l'assenza di quadro chiaro nella riforma del governo locale ha fatto sì che fosse ribadita la preminenza delle norme di contenimento della spesa rispetto a obiettivi di razionalizzazione e riordino territoriali dai caratteri organici, trascurando inoltre le tematiche sociali nonché i vincoli costituzionali (Gardini 2011: 458). Le riforme sono state quindi fatte attraverso un continuo navigare a vista. Nonostante la salienza della policy in questione – e forse proprio per questo – la riforma del governo locale «non è fatta una volta per tutte; è fatta e rifatta in continuazione. Il policy-making è un processo di approssimazioni successive a alcuni obiettivi desiderati nei quali anche ciò che è desiderato continua a essere riconsiderato e a cambiare», proprio come Lindblom (1959: 86) aveva illustrato oltre cinque decenni fa.

Se queste sono le caratteristiche comuni del policy-making, altrettanto comuni sono alcuni aspetti problematici e alcune questioni che, nell'impianto delle due riforme, sono lasciate irrisolte.

Tra gli aspetti problematici c'è quello della riduzione dei servizi comunali che molti comuni sono, o saranno, costretti a operare. I drastici tagli finanziari alle casse locali costringono gli amministratori a ridurre i servizi, così come a sospendere o bloccare molti progetti già pianificati. Questo discende direttamente dall'obiettivo di risparmio di spesa. Legato a doppio filo con questo effetto, ce n'è un altro, ovvero il fatto che molte amministrazioni locali sono state, o saranno, costrette a incrementare le tasse per mantenere lo stesso livello qualitativo dei servizi o lo stesso numero di servizi. Per l'Italia questi effetti sono già stati rilevati in anni recenti (Gardini 2011: 458; Perulli 2010: 386; Cgia 2013) ma è ragionevole ipotizzare che anche in Spagna si possano riprodurre esattamente le stesse dinamiche.

Inoltre, non è detto che le riforme varate eliminino il problema delle tradizionali rivalità tra province, regioni e comuni (e ora anche unioni di comuni) sulle questioni delle competenze e dunque attenuino la competizione tra enti locali, nonostante gli obiettivi della razionalizzazione vadano in direzione op-

posta. In particolare il problema sembra continuare a porsi a livello degli enti intermedi ovvero tra province e unioni di comuni.

Riguardo invece alle questioni irrisolte, se ne possono individuare almeno quattro.

La prima questione è se gli enti intermedi siano – e/o debbano essere – tra loro alternativi o invece complementari. Questo dilemma sembra lungi dall'essere stato risolto con le recenti riforme. In Spagna si è scelto di mantenere inalterate le attuali 50 province e di disincentivare le unioni (*mancomunidades*); in Italia si è optato per uno svuotamento di poteri delle province in vista di una loro eventuale futura abolizione e per misure di incentivazione delle unioni e delle fusioni. L'obiettivo comune è stato quello di rafforzare il livello intermedio tra comuni e regioni ma il rafforzamento, e quindi l'esistenza, di uno degli enti intermedi sembra implicare una (almeno implicita) volontà di eliminazione dell'altro diretto competitore, in un gioco a somma zero. Ma per il momento la convivenza è stata mantenuta, lasciando così permanere anche il nodo della possibile concorrenza – soprattutto, come si è visto poc'anzi, dal punto di vista competenziale – tra questi enti intermedi.

La seconda questione riguarda l'obiettivo ultimo delle riforme: si spinge per una riduzione della frammentazione territoriale o invece per la gestione associata di funzioni? Dal punto di vista territoriale l'estrema frammentazione municipale, si è visto, è una delle caratteristiche che accomuna i due paesi. Con le riforme però non si è intervenuti davvero su questo fronte: sono state incentivate le fusioni di comuni, ma solo in Italia, almeno per il momento, cominciano a esserci segnali di movimento in questa direzione. Si è spinto anche perché ci fosse una più cogente gestione associata delle funzioni comunali, facente capo a uno o a un altro ente intermedio (unioni in Italia, province in Spagna). Ma in nessun caso si è proceduto a ridurre in maniera coercitiva il numero dei comuni, ossia a ridurre direttamente la frammentazione. Queste considerazioni ci portano allora a ritenere che probabilmente si è cercato di ottenere un effetto indiretto: attraverso l'obbligo della gestione associata delle funzioni comunali, soprattutto per i piccoli comuni (sotto i 5mila abitanti in Italia, sotto i 20mila in Spagna) si è tentato di sopperire alla frammentazione municipale almeno dal punto di vista funzionale e dunque dell'erogazione dei servizi, senza però intaccare le questioni identitarie e di attaccamento territoriale.

Infine, la terza questione riguarda se gli enti intermedi possano e/o debbano limitarsi alla mera erogazione di servizi o invece estendere la propria azione anche alla produzione, di fatto, di politiche pubbliche. Nel corso del tempo si è assistito a un crescente ruolo degli enti intermedi, in particolare delle unioni di comuni, che sono state progressivamente investite di sempre maggiori compiti e funzioni trasferite dai comuni membri.

Ciò ha due implicazioni rilevanti. La prima riguarda i limiti che questo trasferimento di funzioni debba eventualmente avere; la seconda riguarda direttamente il confine tra, appunto, amministrazione e policy-making. Rispetto ai limiti del trasferimento di funzioni si tratta di un processo che non può privare completamente i comuni di tutte le loro funzioni, perché se così fosse renderebbe inutile la loro esistenza in quanto enti autonomi e porterebbe di fatto, anche se non formalmente, a un comune unico (Bolgherini 2014a: 161; 2014b: 180; Griglio 2011: 65) e dunque renderebbe l'ipotesi della fusione di fatto già realizzata. Rispetto invece al confine tra amministrazione e policy-making, le evidenze empiriche portano a rilevare uno slittamento degli enti intermedi da enti preposti (almeno formalmente) soprattutto all'amministrazione e alla prestazione di servizi, a enti che prendono decisioni, formulano strategie per la gestione e lo sviluppo territorio e dunque, in un certo senso, producono politiche pubbliche. Dalla sfera della mera fornitura di servizi obbligatori si sconfina così nella sfera della decisione politica.

Questa evidenza empirica ci porta direttamente all'ultima questione irrisolta: quella della legittimazione democratica degli enti intermedi e di quanto possano essere enti di secondo grado a poter e dover «produrre» politiche. In altre parole, a fronte di un rafforzamento competenziale, e più in generale di un rafforzamento del ruolo degli enti intermedi nel quadro generale dei poteri locali quale quello in atto, quanto è opportuno attribuire potere decisionale a organi non direttamente eletti dai cittadini, i quali saranno poi amministrati da tali organi su materie e funzioni di prossimità e immediata rilevanza? Da un lato, si può argomentare che il fatto che concretamente siano più le giunte delle unioni (ovviamente sulle funzioni trasferite a queste ultime) o le province, e quindi organi non direttamente eletti, a prendere decisioni sulle politiche che riguardano i comuni membri, piuttosto che i singoli consigli comunali eletti invece direttamente, pone un problema di legittimazione democratica. Il fatto che i cittadini eleggano un sindaco e poi su molte questioni locali a decidere non sia quel sindaco ma l'unione, magari presieduta dal sindaco di un altro comune, o la giunta provinciale, metterebbe a repentaglio anche il rapporto di rappresentanza, nonché porrebbe in ballo le questioni della *accountability* e della *responsiveness* locali. L'elezione indiretta inibirebbe un canale tradizionale di rappresentanza locale, privando i cittadini dall'avere voce diretta in capitolo nella democrazia locale. Dall'altro lato, si può sostenere invece che la legittimazione democratica di questi enti non sarebbe messa in discussione essendo i componenti delle giunte delle unioni (e delle province) comunque eletti a livello comunale (sindaci e consiglieri) e quindi rappresentanti, anche nelle sedi intermedie, della volontà dei cittadini che li hanno eletti. Quello che è certo è che lo spostamento del baricentro delle funzioni comunali sugli enti intermedi, che diventano i veri gestori delle politiche locali, ha comunque delle ripercussioni

sulla prossimità. I comuni diventano sempre più marginali rispetto alle funzioni e alla fornitura dei servizi e quindi si riduce il grado di prossimità che i governi locali hanno nei confronti delle rispettive popolazioni.

Il processo di riforma in entrambi i paesi sembra dunque essere, non solo ancora *in fieri*, ma anche, e soprattutto, ricco di implicazioni che non sempre sembrano essere state sufficientemente esaminate. Produrre effetti strutturali di lungo periodo è sempre (o dovrebbe essere) l'obiettivo di ogni riforma profonda: nel caso delle riforme dei governi locali in Italia e Spagna questo obiettivo sembra essere stato raggiunto più per caso e di fretta, sulla spinta dell'urgenza della crisi, che a seguito di processi ponderati. Soprattutto sembra che siano state varate riforme di indubbia ampia portata istituzionale senza che ci fosse una reale consapevolezza delle loro possibili conseguenze sui rapporti di *politics*, ovvero sui rapporti inter-istituzionali e sulle relazioni di forza, tra gli enti locali.

### Riferimenti bibliografici

- Arenilla M. (2014), *El nuevo sistema de competencias locales*, in Santamaria Pastor J.A. (a cura di), *La reforma de 2013 del regimen local espanol*, Fundacion Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 15-55.
- Armington K. (2012), *The politics of fiscal responses to the crisis of 2008-2009*, in «Governance», 25, 4: 543-565.
- Baccetti C. (2014), *Il capro espiatorio. La provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, in «Istituzioni del Federalismo», XXXIV, 2: 285-317.
- Baldi B. e Xilo G. (2012), *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in «Istituzioni del Federalismo», XXXIII, 1: 141-165.
- Baldini G. e Baldi B. (2014), *Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization*, in «Regional & Federal Studies», 24, 1: 87-108.
- Bennett R.J. (1993) (a cura di), *Local government in the new Europe*, Belhaven, London-NY.
- Bolgherini S. (2014a), *Governance fra comuni polvere e zone rurali in Germania: gli Ämter del Land Brandeburgo*, in Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova, pp. 153-170.
- Bolgherini S. (2014b), *Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia*, in Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova, pp. 171-188.
- Bolgherini S. (2014c), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society and Politics», 19, 2: 193-214.
- Bolgherini S. (2015a), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, il Mulino, Bologna.
- Bolgherini S. (2015b) (forthcoming), *Crisis-led Reforms and Local Discretion. An Assessment of Italy and Spain*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica/Italian Politican Science Review».

- Capano G. (2000), *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente*, in Di Palma G., Fabbrini S. e Freddi G. (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, il Mulino, Bologna, pp. 153-198.
- Capano G. (2003), *Administrative traditions and policy change: when policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s*, in «Public Administration», 81, 4: 781-801.
- CGIA Mestre-Ufficio Studi (2013), *Boom delle tasse locali: + 114,4% negli ultimi 15 anni*, Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre. reperibile alla pagina <http://www.cgiamestre.com/2012/08/boom-delle-tasse-locali-1144-negli-ultimi-15-anni/>.
- Coscolluela L. (2012), *Problemática de la provincia como entidad local*, in Coscolluela L. e Medina L. (a cura di), *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas, Madrid, pp. 99-124.
- D'Amico R. (2014), *Per una storia dell'ordinamento provinciale in Italia tra XVIII e XX secolo*, in Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova, pp. 33-49.
- Denters B. e Rose L. E. (2005) (a cura di), *Comparing local governance. Trends and developments*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Diamanti I. (2008), *1992 Tangentopoli*, in AA.VV. (a cura di), *Novecento italiano*, Roma-Bari, Laterza, pp. 215-237.
- Dickmann R. (2013), *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Jovene, Napoli.
- Dinan D. (2012), *Governance and Institutions: impact of the escalating crisis*, in «JCMS: Journal of Common Market Studies», 50, 2: pp. 85-98.
- Gardini G. (2011), *Le autonomie ai tempi della crisi*, in «Istituzioni del Federalismo», XXXII, 3: 457-466.
- Goldsmith M. J. (1992), *Local Government*, in «Urban Studies», 29, 3-4: 393-410.
- Griglio E. (2011), *L'associazionismo comunale in Spagna*, in LUISS-SSPAL (a cura di), *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni*, LUISS-SSPAL, Roma, pp. 48-99.
- Hesse J. J. e Sharpe L. J. (1991), *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations*, in Hesse J.J. (a cura di), *Local government and urban affairs in international perspective*, Nomos, Baden-Baden, pp. 603-620.
- IdF (Istituzioni del Federalismo) (2011), special issue, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in «Istituzioni del Federalismo», XXXII, 3: 457-703.
- IdF (Istituzioni del Federalismo) (2012), special issue, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa*, in «Istituzioni del Federalismo», XXXIII, 3: 503-763.
- Irujo A. (2012), *Crisis económica y reforma local*, in Coscolluela Montaner L. e Medina Alcoz L. (a cura di), *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas, Madrid, pp. 49-74.
- Jorio E. (2013), *Le Unioni di Comuni: vantaggi e problematiche (anche derivanti dal riordino delle Province)*, in «Il Diritto della Regione», 1-24.
- Jones E. (2012), *The Berlusconi Government and the Sovereign Debt Crisis*, in Bosco A. e McDonnell D. (a cura di), *Italian Politics: From Berlusconi to Monti*, Berghahn, Oxford, pp. 172-190.
- Kamkhaji J. C. e Radaelli C. M. (2013), *The Emerging Governance Architecture of the Eurozone*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 8, 2: 199-220.



- Lanzalaco L. (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in Messina P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità*, Cleup, Padova, pp. 177-190.
- Lindblom C. E. (1959), *The science of "muddling through"*, in «Public administration review», 19, 2: 79-88.
- Lippi A. (2011), *Evaluating the 'Quasi Federalist' Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Side-effect Approach*, in «Local Government Studies», 37, 5: 495-516.
- Lippi A. (2014), *A laboratory for the disorder? Intergovernmental relations and uncertainty in the Italian case*, paper presentato al XXVIII Convegno SISP, Univ. Perugia.
- Loughlin J., Hendriks F. e Lidström A. (2010) (a cura di), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, OUP Oxford, Oxford.
- Lucas C. (2014), *El problema de la planta local. las entidades inframunicipales y supramunicipales*, in Santamaria Pastor J.A. (a cura di), *La reforma de 2013 del regimen local espanol*, Fundacion Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 173-191.
- Medina M. (2014), *La reforma del régimen local*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Moreno A.M. (2012), *Foreword*, in Moreno A.M. (a cura di), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 15-21.
- Ripp (Rivista italiana di politiche pubbliche) (2013), Simposio, *The European Union and the Crisis*, in «Rivista Italiana di politiche pubbliche», VII, 2:163-248.
- Page E. (1991), *Localism and centralism in Europe: The political and legal bases of local self-government*, Oxford University Press, Oxford.
- Page E. C. e Goldsmith M. J. (1987) (a cura di), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, Sage, London.
- Perulli P. (2010), *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in «Stato e mercato», 3: 365-394.
- Peters B. G., Pierre J. e Randma-Liiv T. (2011), *Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?*, in «Public Organization Review», 11, 1: 13-27.
- Pola G. (2010), *Italy out of the Crisis: More Centralized or Federated?*, paper presentato alla conferenza "Federalism and the global financial crisis: Impact and responses", Camden NJ, 16-18 settembre, Philadelphia.
- Robinson J. A. (1968), *Crisis*, in Sills D.L. e Merton R.K. (a cura di), *International Encyclopedia of Social Sciences*, Macmillan, pp. 510-514.
- Salvato M. (2014), *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo*, in Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padua University Press, Padova, pp. 51-69.
- Santamaria J. A. (2014), *La reforma de 2013 del regimen local espanol*, Fundacion Democracia y Gobierno Local, Barcelona.
- Spalla F. e Dossena A. (2009), *La provincia in Italia: il percorso di un'identità*, Aracne, Roma.
- Swianiewicz P. (2010) (a cura di), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, OSI/LGI, Budapest.
- Wollmann H. (2008), *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England Schweden Frankreich und Deutschland in Vergleich*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Wollmann H. (2010), *Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns, and Dynamics*, in Swianiewicz P. (a cura di), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, OSI/LGI Open Society Institute, Budapest, pp. 75-94.

